Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/6662

14. 03. 90

Sachgebiet 93

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Weiss (München), Frau Rock, Frau Teubner und der Fraktion DIE GRÜNEN

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung — Drucksache 11/5746 —

Bericht über den Öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Entwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in der Fläche ist besorgniserregend. Gravierende Fahrgastrückgänge, Stillegungen und Verkehrsausdünnungen kennzeichnen die Situation. Der traditionelle ÖPNV war Massenverkehr im Linienbetrieb zu niedrigen Tarifen. Das aber war nur so lange erfolgreich wie es noch keine private Massenmotorisierung gab. In unserer automobilen Gesellschaft treffen die besonderen Stärken des Pkw auf die charakteristischen Schwächen des ÖPNV. Mit steigender Pkw-Dichte, zunehmendem Ausbaustandard des Straßennetzes und abnehmender Siedlungsdichte bröckelt die Nachfrage nach öffentlichem Verkehr. Zurückgehende Fahrgastzahlen haben zu einer Ausdünnung der ÖPNV-Netze und zu einem Rückgang der Bedienungshäufigkeit im ÖPNV außerhalb von Ballungsräumen geführt. Schlechteres Angebot wiederum bedingte weitere Abwanderungen zum Auto, also weitere Fahrgastrückgänge. Schließlich paßte sich auch das soziale Bezugssystem an, also Werte, Verhaltensweisen und soziale Institutionen. (Heute muß man erklären, warum man den Bus benutzt und keinen eigenen Pkw!). Indem sich diese Wirkungen wechselseitig verstärkten, entstand ein sich selbst tragender Abschwung, an dessen Ende der vollkommene Rückzug des Öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche steht, wenn nicht schnell und wirkungsvoll von politischer Seite Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Infolge meist fehlender Finanzhilfen sind die Verkehrsunternehmen in der Region (außer der Bundesbahn!) auf einen nahezu kostendeckenden ÖPNV-Betrieb angewiesen. Das steht im klaren Gegensatz zu der Forderung, daß der ÖPNV eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge ist und nicht allein nach dem Kriterium der Eigenwirtschaftlichkeit ausgerichtet werden darf. In der Diskussion um den ÖPNV in der Fläche wird bislang konzessionsrechtlichen Fragen ein viel zu geringes Gewicht beigemessen. Das gilt insbesondere auch für den Bericht der Bundesregierung über den ÖPNV in der Fläche, in dem die Bundesregierung ihr Festhalten am System der „linienbezogenen Konzession" betont und damit effizientere Lösungen zur Verbesserung der Situation des ÖPNV in der Fläche ausschließt. Aus der historischen Entwicklung heraus sind Konzessionen und Kompetenzen stark zersplittert, so daß die notwendigen Rationalisierungsmaßnahmen keinen Ansatzpunkt finden. Oftmals gibt es eine Vielzahl von Busunternehmen, die im gleichen Raum tätig sind. Die Zersplitterung der Konzessionen läßt es aber nicht zu, daß ein in sich geschlossenes, auf den Schienenpersonenverkehr der Deutschen Bundesbahn abgestimmtes Bedienungskonzept und ein geschlossenes ÖPNV-Netz entworfen wird. Die Zuständigkeit verschiedener Unternehmen läßt es oft auch nicht zu, daß durch eine in sich geschlossene Planung von Bus-Umläufen die Kosten weiter gesenkt werden.

Notwendig ist es deshalb, daß die Kommunen, in der Regel die Landkreise, in die Lage versetzt werden, ein geschlossenes Liniennetz unter Festsetzung der Bedienungshäufigkeit und der Bedienungsqualität zu planen und dann dasjenige (diejenigen) Unternehmen (ggf. auch einen kommunalen Eigenbetrieb) mit der Durchführung des ÖPNV beauftragen, das die geforderte Leistung und die geforderte Bedienungsqualität am preisgünstigsten erbringen kann. Nur so kann sichergestellt werden, daß nicht einerseits zwar rentable Linien von einem Unternehmen bedient werden, weniger rentable, defizitäre Strecken jedoch nur dann, wenn Dritte bereit sind, einen Verlustausgleich zu gewähren. Die Kommunen bzw. Genehmigungsbehörden müssen in diesen Fällen die Möglichkeit haben, aus wirtschaftlichen und defizitären Strecken in einem Gebiet ein „Paket" zu schnüren, das nur geschlossen zur Bedienung an einen Unternehmer vergeben wird. In vielen Fällen können auch weniger wirtschaftliche Strecken nur dann sinnvoll bedient werden, wenn ein produktionstechnischer Verbund hergestellt wird, d. h. die schwächeren Linien in die Fahrzeug-Umlaufplanung der stärker nachgefragten Linien einbezogen werden.

Der Bericht der Bundesregierung ist in diesem Punkt auch in sich widersprüchlich. Denn es wird betont, daß es sich beim ÖPNV um eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge handelt. Daraus folgt dann aber auch, daß nicht ausschließlich das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit zur Anwendung kommen darf. Denn bei der Festlegung des Umfangs und der Qualität der öffentlichen Daseinsvorsorge handelt es sich um eine politische Entscheidung, die von den politischen Gremien getroffen werden muß und nicht als rein betriebswirtschaftliche Entscheidung den am ÖPNV beteiligten Unternehmen überlassen werden darf.

Mit dem Modell, daß zunächst über Umfang und Qualität des Angebots im ÖPNV zunächst politisch entschieden wird, und anschließend das Unternehmen gesucht wird, das die geforderten Leistungen am wirtschaftlichsten erbringt, wurden im Landkreis Steinfurt/Itzehoe gute Erfahrungen gemacht. Die Qualität des Angebots im ÖPNV konnte trotz Kosteneinsparungen erheblich verbessert werden. Das Verfahren war jedoch dort nur möglich, weil der bisherige Konzessionsinhaber auf seine Konzession verzichtete und deshalb eine Neuplanung des ÖPNV-Angebotes möglich war. Anderswo wird man bei der Umsetzung dieses Modells auf den Widerstand der Altkonzessionsinhaber stoßen.

Deshalb ist eine Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) notwendig, die es den Kommunen ermöglicht, ein geschlossenes ÖPNV-Netz zu planen, ohne daß sie durch die Inhaber von Altkonzessionen daran gehindert werden kann. Wir müssen weg vom Prinzip der linienbezogenen Konzession. Die Kommunen müssen zu „Gebietskonzessionärinnen" gemacht werden.

Gleichzeitig muß jedoch auch sichergestellt werden, daß das Verfahren der Ermittlung des Unternehmens, das die geforderte Leistung am billigsten erstellen kann, nicht auf dem Rücken des Personals ausgetragen wird und nicht auf Kosten der Verkehrssicherheit geht. Die Vorschriften über notwendige Qualifikation der Fahrer/innen, zulässige Lenk- und notwendige Ruhezeiten sowie die Strafvorschriften im Falle von Verstößen müssen verschärft werden. Es muß für die Kommunen außerdem die Möglichkeit bestehen, bei Verstößen gegen diese Vorschriften oder bei technischen Mängeln an den Fahrzeugen die Verträge kurzfristig zu kündigen.

Außerdem ist es notwendig, gesetzlich festzuschreiben, daß der Öffentliche Personennahverkehr eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge der Kommunen ist. Damit kann das bislang herrschende Kompetenzwirrwarr im ÖPNV beseitigt werden. Bisher scheitert eine wirkungsvolle Neuordnung des ÖPNV in der Fläche daran, daß nie klar abgegrenzt war, in welchem Umfang Bund, Länder und Kommunen zuständig sind. So zeigte in den vergangenen Jahren jeder der Beteiligten immer auf die anderen. Der Wille, hier eine Änderung herbeizuführen, war und ist offensichtlich immer noch nicht sehr groß, wie der Bericht der Bundesregierung belegt. Das liegt vielleicht auch daran, daß diejenigen, die sich mit den Problemen des ÖPNV in der Fläche befassen, meist in Ballungsräumen sitzen, über Dienstwagen verfügen und keine Versorgungswege für Haushalt und Betreuung von Verwandten und Kindern zu leisten haben.

Die Zuständigkeiten für den ÖPNV müssen endlich klar definiert werden. Der Bund darf sich nicht einfach aus seiner Verantwortung für den ÖPNV in der Fläche zurückziehen. Es muß unmißverständlich klargestellt werden, daß der Bund zuständig ist für den Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bundesbahn und daß die Kommunen (Landkreise) zuständig sind für den weiteren ÖPNV in der Fläche, also insbesondere für den Busverkehr.

Es muß sichergestellt werden, daß die Kommunen auch finanziell in der Lage sind, den ÖPNV als Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge zu finanzieren. Deshalb müssen dann auch Gelder vom Bund im Rahmen des Artikel 103 Grundgesetz an die Länder gegeben werden, damit diese für eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen sorgen können. Dazu müssen die bislang vorhandenen Mittel (außer den EG 1191/69-Geldern), also vor allem die Gelder für Zahlungen für den Schülerverkehr nach dem PBefG und die Gelder für die kostenlose Beförderung Schwerbehinderter entsprechend umverteilt werden und nach einem noch genauer festzulegenden Schlüssel auf die Länder verteilt werden.

Im Falle von Angebotseinschränkungen oder Streckenstillegungen bei der Deutschen Bundesbahn müssen die dadurch eingesparten Gelder ebenfalls diesem Topf zur Verteilung auf die Länder zugeführt werden. Damit entfällt für den Bund und die Deutsche Bundesbahn der Anreiz, über Streckenstillegungen und Angebotseinschränkungen Geld sparen zu können. Für die Kommunen entsteht umgekehrt auch kein Anreiz, da im Falle einer Streckenstillegung das Geld nicht ausschließlich dem betroffenen Landkreis zugeführt werden würde, sondern auf alle Landkreise verteilt werden würde.

Der Bund kann darüber hinaus noch einen Beitrag leisten, den ÖPNV billiger zu machen, wenn er den ÖPNV von der Mineralölsteuer befreit und die Gasölbetriebsbeihilfe für den ÖPNV wieder einführt. Diese Mehrausgaben (besser: Mindereinnahmen) des Bundes müßten über eine allgemeine Erhöhung der Mineralölsteuer wieder ausgeglichen werden.

Jedoch: Nicht nur Fahrpreis und Angebot sind entscheidend! Wir wissen, daß die von den Konsument/innen wahrgenommene Qualität eines Gutes nicht nur durch die objektiv bestimmbaren Merkmale des Betriebsablaufes (Fahrplangestaltung, Fahrpreis und Kapazitäten) abhängt, sondern auch zunehmend von „Erlebniswerten" (wie Unterhaltsamkeit, Bequemlichkeit) und von „Glaubenswerten" abhängt. Gerade für die Nachfrage nach Mobilitätsprodukten sind Erlebnis- und Glaubenswerte von erheblichem Gewicht (wie Motorradfahrer/innen, Cabrios, Autobahnraser nahelegen). Aus diesem Grund ist es eben nicht egal, ob eine bestimmte Strecke auf der Schiene mit dem Zug oder auf der Straße mit dem Bus bedient wird. Die Erfahrung zeigt, daß nach einer sog. Angebotsumstellung der Deutschen Bundesbahn auf Nebenstrecken die Zahl der Busbenutzer/innen nach der Umstellung nach wenigen Jahren oft nur noch halb so groß ist wie die Zahl der Reisenden im Zug vor der Umstellung. Die Menschen lassen eben ihr Auto eher stehen, um einen Zug zu benutzen als um mit dem Bus zu fahren. Letztlich kann auch nur der Zug die entscheidenden Zeitvorteile für die Reisenden bringen, da er nicht wie der Bus in den Staus des Individualverkehrs stecken bleibt. Deshalb muß auch in Zukunft die Schiene das Rückgrat des ÖPNV in der Fläche bilden. Hier muß sich der Bund in Zukunft stärker als bisher engagieren und darf nicht weiterhin versuchen, die Verantwortung auf Länder und Kommunen abzuwälzen. Auch die Bundesbahn selbst muß ihre Aufgaben im ÖPNV in der Fläche

ernst nehmen. Äußerungen von Mitgliedern des Bundesbahnvorstandes, wonach es im Sinne der Daseinsvorsorge besser wäre, „konsequenterweise diese ÖPNV-Mittel in diesen Individualverkehr zu stecken, damit es keine Zulassungslücken gibt"[1]), bringen den ÖPNV in der Fläche bestimmt nicht voran.

Darüber hinaus muß der Bund in seiner Öffentlichkeitsarbeit auch auf einen Wertewandel hinwirken, der eine Benutzung des ÖPNV wieder attraktiv macht.

Die derzeitige Krise des ÖPNV in der Fläche ist wesentlich von der Deutschen Bundesbahn mit verschuldet worden. Nachfolgende Tabelle macht deutlich, daß die Bahn im Nahverkehr in den letzten Jahrzehnten fast zwei Drittel ihres Streckennetzes abgebaut hat:

Jahr	Hauptstrecken (km)	Nebenstrecken (km)
1960	17 600	11 300
1970	17 500	8 100
1980	17 400	6 800
1985	17 200	4 200

Tabelle: Entwicklung des Streckennetzes der Deutschen Bundesbahn

Denn die Bundesbahn fährt aber nicht im Nahverkehr die großen Defizite ein. Rein rechnerisch ergibt sich zwar eine Kostenunterdeckung in Nahverkehr. Das liegt jedoch vor allem daran, daß die Bahn die Wegekosten gleichmäßig auf alle Züge verteilt. So entfallen rechnerisch auf den Nahverkehr 2,1 Mrd. DM an Wegekosten. Diese tauchen dann auch in den Rechnungen der Deutschen Bundesbahn auf und führen zu der rechnerischen Kostenunterdeckung von 0,9 Mrd. DM im Schienenpersonennahverkehr, auf den die Bundesbahn regelmäßig hinweist. Die Rechnung wäre jedoch nur dann korrekt, wenn die Bahn auch tatsächlich 2,1 Mrd. DM/Jahr für den Fahrweg im Schienenpersonennahverkehr ausgeben würde. Das dürfte jedoch nicht der Fall sein. Effektiv dürften die nahverkehrsbedingten Mehrausgaben der Bahn für den Fahrweg bei 800 Mio. DM/Jahr liegen. Deshalb erbringt der Nahverkehr der Bundesbahn letztlich auch einen positiven Beitrag zum Wirtschaftsergebnis der DB in der Größenordnung von etwa einer halben Milliarde DM.

Die Leistungen des Bundes für den Schienenpersonennahverkehr gemäß EG-Verordnung 1191/69 müssen effektiver eingesetzt werden. Heute bieten die Zahlungen des Bundes für den Schienenpersonennahverkehr einen Anreiz für die Bahn, Nahverkehrsstrecken stillzulegen und die Zahl der Nahverkehrszüge zu reduzieren. Denn bei Stillegung einer Strecke oder bei der Auslegung

[1]) Hemjö Klein in: Die Verbesserung des ÖPNV im ländlichen Raum, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Reihe B: Seminar, Sonderveranstaltung anläßlich des „Jahres des ländlichen Raumes", 21.–22. April 1988 in Bamberg, Seite 64

(d. h. Streichung) von Nahverkehrszügen spart die Bahn zwar Kosten ein, die vom Bund bezahlten (plafondierten) Subventionen bleiben jedoch unverändert, so daß die Bundesbahn dann die bislang vom Bund für den stillzulegenden Bahnbetrieb bezahlten Subventionen weiterhin in gleicher Höhe erhält quasi als „Prämie" des Bundes für erfolgreiche Selbstverstümmelung.

Aus diesem Grund muß die Subvention des Bundes künftig abhängig von den Verkehrsleistungen (den Zugkilometern) im Schienenpersonennahverkehr bezahlt werden. Mit modernen Nahverkehrstriebwagen vom Typ VT 628/928 – oder einem noch zu beschaffenden elektrischen Pendant – könnte heute ein Zug mit variablen Kosten von DM 7,–/Zugkilometer gefahren werden. Bei der derzeitigen Verkehrsleistung der Bahn im Schienenpersonennahverkehr von 266 843 000 Zugkilometern im Jahr dürften deshalb durch den Bund eigentlich nur die Betriebskosten in Höhe von 1,86 Mrd. DM erstattet werden. Der Rest der Bundesleistungen gemäß EG-Verordnung 1191/69 in Höhe von 1,7 Mrd. DM müßte zweckgebunden eingesetzt werden für Investitionen in Nahverkehrsfahrzeuge und in Nahverkehrsstrecken. Eine entsprechende Zweckbindung wäre vom Bund vorzunehmen und zu überwachen.

Es wäre deshalb sinnvoll, die Bundesleistungen für den Schienenpersonennahverkehr nicht mehr pauschal zu bezahlen, sondern aufzuteilen in Betriebskostenzuschüsse – diese wären bei ca. DM 7,–/Zugkilometer festzulegen – und in Investitionskostenzuschüsse. Diese wären bei 1,7 Mrd. DM/Jahr festzusetzen.

Es müßte dann allerdings auch die Plafondierung der Bundesleistungen für die Bahn aufgehoben werden. Denn zum einen muß der Betrag von DM 7,–/Zugkilometer regelmäßig der Kostenentwicklung angepaßt werden. Außerdem muß es der Bahn auch ermöglicht werden, ein besseres Angebot im Nahverkehr zu schaffen, also mehr Zugkilometer zu fahren, was den Subventionsbedarf durch den Bund zwar erhöht, jedoch nicht so stark, daß die daraus entstehenden Belastungen für den Bundeshaushalt unzumutbar wären.

Es müssen aber auch die weiteren Anreize zur Streckenstillegung beseitigt werden, die heute bestehen. Das sind vor allem die möglichen Gewinne aus Grundstücks- und Immobilienverkäufen. Deshalb ist vom Bund her festzuschreiben, daß im Falle einer Streckenstillegung die Strecke einschließlich der Bahnhöfe, dem Land bzw. den kommunalen Gebietskörperschaften kostenlos zu überlassen ist, wenn das Land oder die Kommunen weiterhin Eisenbahnbetrieb auf der Strecke entweder selbst durchführen oder durch Dritte durchführen lassen möchten. Es wäre dann ein Heimfallrecht zu vereinbaren, wonach die Strecke wieder an die Bundesbahn übergeht, wenn der Eisenbahnbetrieb aufgegeben werden sollte.

Kommt es dennoch zu einer Auflösung von Bahnhöfen oder einer Stillegung von Strecken, so ist sicherzustellen, daß die Erlöse aus Immobilienverkäufen aus dem Nahverkehr ausschließlich für Investitionen im Nahverkehr verwendet werden. Nur so kann

sichergestellt werden, daß eine Sanierung der Bahnfinanzen nicht auf Kosten des Schienenpersonennahverkehrs in der Fläche geht.

II.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

a) klare Zuständigkeitsregelungen für den ÖPNV in der Fläche zu schaffen. Der Bund muß sich klar bekennen zu seiner Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr in der Fläche. Die Bundesbahn darf nicht weiterhin versuchen, die Verantwortung abzuwälzen auf Länder und Kommunen. Umgekehrt sind die Kommunen, in der Regel die Landkreise, zuständig für den übrigen Nahverkehr;

b) die Mineralölsteuerbefreiung (bzw. die Gasölbetriebsbeihilfe) für den ÖPNV wieder einzuführen;

c) künftig sicherzustellen, daß die Gelder, die der Bund an die Deutsche Bundesbahn gemäß EG-Verordnung 1191/69 für den Schienenpersonennahverkehr zahlt, auch tatsächlich für den Nahverkehr verwendet werden. Dafür ist die Bezuschussung durch den Bund fahrleistungsabhängig zu gestalten. Der Bund sollte der Bahn ca. DM 7,– für jeden im Nahverkehr gefahrenen Zugkilometer bezahlen und den Rest der „EG 1191-Mittel" (ca. 1,7 Mrd. DM/Jahr) zweckbinden für nahverkehrsspezifische Investitionen in Strecken und Fahrzeuge. Reduziert die Bahn ihre Leistungen im Nahverkehr, so müssen die dadurch vom Bund eingesparten fahrleistungsabhängigen Subventionen den Kommunen zur Verfügung gestellt werden;

d) Anreize zu Streckenstillegungen und Schließungen von Bahnhöfen zu beseitigen, die für die Deutsche Bundesbahn in den möglichen Erlösen aus Immobilienverkäufen liegen könnten. Es ist sicherzustellen, daß die Bahn Erlöse aus dem Verkauf von Nahverkehrsstrecken und Nahverkehrsbahnhöfen wieder in den Nahverkehr investiert;

e) auf die Bundesbahn einzuwirken, daß diese einen Plan vorlegt zu einer umfassenden Modernisierung des im Schienenpersonennahverkehr befahrenen Streckennetzes und umfassend prüft, welche der heute nicht mehr im Schienenpersonennahverkehr bedienten Strecken modernisiert und künftig wieder bedient werden könnten;

f) der Deutschen Bundesbahn aufzuerlegen, daß diese stillgelegten oder nach Auffassung der Bahn stillzulegenden Strecken dem jeweiligen Land oder kommunalen Gebietskörperschaften auf deren Verlangen kostenlos zu überlassen sind, wenn diese den Bahnbetrieb entweder selbst oder durch Beauftragung von Dritten wieder aufzunehmen bzw. weiterzuführen wünschen;

g) den Kommunen die Möglichkeit zu geben, politisch über das gewünschte Streckennetz, die Bedienungshäufigkeit etc. im Busverkehr zu entscheiden. Dazu ist das Personenbeförderungsgesetz zu ändern, so daß die Kommunen, in der Regel die Landkreise, zu Gebietskonzessionärinnen für den Busverkehr werden. Die Altkonzessionen dürfen nicht länger einer einheitlichen ÖPNV-Planung im Wege stehen;

h) sicherzustellen, daß die Kommunen auch über ausreichende Finanzmittel verfügen, um einen attraktiven ÖPNV aufbauen zu können. Dazu sind alle Mittel, insbesondere auch die für Schülerbeförderung und die Gelder nach dem 11. Abschnitt des Schwerbehindertengesetzes, sowie nach Möglichkeit auch die von den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel den Kommunen zweckgebunden für die Durchführung des ÖPNV zur Verfügung zu stellen.

Bonn, den 13. März 1990

Weiss (München)
Frau Rock
Frau Teubner
Hoss, Frau Schoppe, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333